IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
(nr 52)
z dnia 21 stycznia 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 52)

21 stycznia 2021 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2021 r.;

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego".

W posiedzeniu udział wzięli: **Waldemar Buda** sekretarz stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, **Tadeusz Dziuba** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Bernadeta Skóbel** kierownik Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska** i **Jolanta Osiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, otwieram 52. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam członków Komisji obecnych na sali oraz na łączach internetowych. Witam pozostałych uczestników naszego posiedzenia. W szczególności witam pana Tadeusza Dziubę, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, oraz pana ministra Waldemara Budę. Witam dyrektorów departamentów poszczególnych ministerstw.

Informuję, że dzisiejsze posiedzenia zostało zwołane przez panią marszałek na podstawie art. 198j ust. 2 po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Szanowni państwo, zanim przejdziemy do realizacji porządku dziennego, sprawdzimy kworum. Proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku na swoich pulpitach do głosowania. Oczywiście obecni na sali posłowie logują się tutaj, na miejscu, a reszta poprzez swoje tablety. Proszę nacisnąć odpowiedni przycisk. Dziękuję bardzo. Proszę o ogłoszenie wyników naszego głosowania. Informuję, że w posiedzeniu bierze udział 28 posłów. Stwierdzam więc kworum.

Informuję, że zgłoszenia do zabrania głosu w dyskusji przez posłów należy wysyłać pod adres kstr@sejm.gov.pl. Jednocześnie informuję, że posłowie członkowie Komisji obecni na sali obrad głosują przy użyciu urządzenia za pomocą legitymacji poselskiej.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie projektu planu pracy na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2021 r. i, w punkcie drugim, rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego". Szanowni państwo, czy są jakieś uwagi do porządku obrad? Nie widzę, przechodzimy więc do jego realizacji.

Szanowni państwo, panie i panowie posłowie, 15 grudnia 2020 r. pani marszałek zwróciła się do przewodniczących Komisji z pismem w sprawie sporządzenia planu pracy na okres od 1 stycznia do 31 lipca. Wraz z zawiadomieniem o posiedzeniu Komisji otrzymali państwo posłowie projekt planu pracy, w którym znalazł się m.in. temat niezrealizowany w poprzednim półroczu. To jest przygotowanie dwóch inicjatyw ustawodawczych oraz rozpatrzenie kilku informacji Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z ograniczeniami związanymi z zagrożeniem zakażeniem wirusem COVID nie przewidujemy delegacji zagranicznych, wyjazdowych posiedzeń oraz konferencji. Do planu pracy proponuję wpisanie dwóch informacji ministra pracy, rozwoju i technologii, które nie zostały rozpatrzone na posiedzeniu 19 stycznia.

Szanowni państwo, dodam także, że wszyscy państwo otrzymali w linkach zmodyfikowany projekt planu pracy mówiący o tym, że dwa punkty związane z informacjami ministra rozwoju, pracy i technologii są już wpisane i wkomponowane w plan. Ja zaś na wniosek kilku posłów proponuję dopisać jeszcze punkt 19. Jest to mój wniosek: rozpatrzenie informacji o funkcjonowaniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w ciągu pierwszych trzech lat – od 1 lipca 2017 r. do 1 lipca 2020 r. Informującym byłby przewodniczący zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Szanowni państwo, czy są jakieś uwagi do przedstawionego planu pracy Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej? Nie widzę. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że Komisja przyjęła 19-punktowy plan pracy w przedstawionej formie. Nie widzę żadnego sprzeciwu, w związku z tym stwierdzam, że Komisja przyjęła plan pracy na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2021 r.

Szanowni państwo, przechodzimy do punktu drugiego: przedstawienie informacji o wynikach kontroli „Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego". Proszę uprzejmie, jeżeli nas słyszy, pana Tadeusza Dziubę. Panie prezesie, oddaję głos.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Tadeusz Dziuba:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na sali sejmowej są państwo dyrektorzy reprezentujący Delegaturę NIK w Warszawie, która przeprowadziła to postępowanie. Za chwilę poproszę, by mogli zabrać głos, ale najpierw trzy zdania wprowadzenia.

Jak pewnie państwo wiecie, regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego wprowadzono w Polsce w 2003 r. Przed tą datą zadania w tym trybie odbywały się na podstawie różnych przepisów. Wprowadzenie nowych przepisów w 2005 r. zmieniło niewiele, dlatego dokonano nowelizacji. Dokonana ona została dwa razy, najpierw w 2009 r., potem w 2018 r. Od tamtego czasu nieco wzrosło zainteresowanie tą formą współdziałania partnerów publicznych i prywatnych. Z obecnej kontroli wynikają trzy podstawowe konstatacje, ustalenia, które w skrócie przytoczę.

Po pierwsze, skala realizowanych w trybie PPP zadań jest ciągle niewielka. To po pierwsze. Po drugie, z dokonanego przez NIK rozpoznania wynika, że co do zasady zadania w tym trybie są realizowane prawidłowo, ale, po trzecie, można spodziewać się nieprawidłowości w szczególnych obszarach, do których należą nieprawidłowości: po pierwsze, już na etapie wykonywania zadań w zakresie nienaliczania kar umownych przewidzianych między partnerem publicznym i partnerem prywatnym; po drugie, w zakresie nieegzekwowania obowiązków wynikających z tych umów; po trzecie, w zakresie nieweryfikowania raportów przedstawianych przez partnerów prywatnych. To jest dosyć istotne, bo przecież raporty i analiza rzutują na ocenę wykonania zadań przewidzianych umowami. Wreszcie czwarty obszar potencjalnych nieprawidłowości to błędy popełniane przy aneksowaniu umów. Niekiedy zdarza się, że w trakcie realizacji umów muszą być one zmieniane.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, teraz chciałbym poprosić o to, by głos mogli zabrać autorzy tej kontroli, przedstawiciele delegatury warszawskiej, państwo dyrektorzy.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Proszę bardzo. Proszę o przedstawienie raportu. Oddaję głos. Proszę się przedstawić.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie Michał Musioł:

Dzień dobry. Szanowni państwo, moje nazwisko to Michał Musioł. Pełnię obowiązki wicedyrektora w Delegaturze NIK w Warszawie, a jednocześnie jestem osobą odpowiedzialną za przygotowanie założeń tej kontroli, a także sprawującą nad tą kontrolą nadzór.

Proszę państwa, kontrola, o której będziemy rozmawiali, została przeprowadzona w 2019 r. Czynności kontrolne zakończyliśmy w ostatnim kwartale tego roku, natomiast informacja została podpisana w maju 2020 r.

Główną przesłanką, dla której podjęliśmy kontrolę, było to, że z wnioskiem o przeprowadzenie takiej kontroli zwróciła się do nas komisja sejmowa. Drugą z przesłanek był fakt, że ostatni raz kontrolę dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego Izba przeprowadziła w 2012 r. W tamtym okresie wyniki kontroli wskazywały, że największą bolączką projektów PPP jest etap przygotowawczy. W wyniku błędów, zaniedbań na etapie przygotowawczym bardzo często finalnie dochodziło do niezawierania umów. Ostatnią z przesłanek były wyniki analizy przedkontrolnej, którą przeprowadziliśmy, a która, jak wspomniał pan prezes, wskazuje na to, że rynek partnerstwa publiczno-prywatnego rozwija się stosunkowo powoli.

Proszę sobie wyobrazić, że w pierwszych pięciu latach obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie została zawarta żadna umowa. Rozwój rynku nastąpił dopiero po wejściu w życie ustawy z 2019 r. Według informacji publikowanych przez ministerstwo, według danych na koniec trzeciego kwartału 2020 r. do dzisiaj wszczęto łącznie 569 postępowań, a zawarto 159 umów. Jak państwo widzicie, możemy powiedzieć, że skuteczność prowadzonych postępowań jest niewielka, ponieważ kształtuje się na poziomie niecałych 28%. Należy przy tym zaznaczyć, że jeżeli weźmiemy pod uwagę wskaźnik od 2017 r., czyli przyjęcia polityki rządu w zakresie rozwoju rynku PPP, skuteczność wyniesie już 34%.

Co było celem naszej kontroli? Otóż celem kontroli było ustalenie, czy przedsięwzięcia PPP podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego przygotowano i realizowano prawidłowo i skutecznie. Co szczegółowo badaliśmy w ramach tak określonego celu? Badaliśmy mianowicie prawidłowość identyfikacji przez JST przedsięwzięć możliwych do realizacji w tej formule. Badaliśmy zakres, a także jakość przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych. Badaliśmy proces wyłonienia partnera prywatnego. Badaliśmy umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, głównie pod kątem zabezpieczenia interesu podmiotu publicznego. Badaliśmy również etap inwestycyjny, który obejmuje budowę bądź modernizację infrastruktury, a także etap operacyjny, etap zarządzania umową i na koniec oczywiście skuteczność partnerstwa publiczno-prywatnego.

Kontrolą objęliśmy 16 jednostek. Były to JST bądź jednostki z nimi związane. Taki zakres podmiotowy kontroli z jednej strony wynikał z wniosku komisji sejmowej. Z drugiej strony należy powiedzieć, że prawie 90% przedsięwzięć PPP jest inicjowanych właśnie przez JST.

Jeśli chodzi o ustalenia naszej kontroli, jak wspominał pan prezes, skala realizacji zadań publicznych w formule PPP była niewielka. Z informacji uzyskanych od kierowników JST wynika, że w okresie objętym kontrolą planowano realizację bądź też realizowano ok. 2800 przedsięwzięć, przy czym rozważano możliwość realizacji w formule PPP zaledwie w stosunku do 26 z nich. Finalnie do etapu realizacyjnego weszło 15 przedsięwzięć.

Jaka była przyczyna tak niskiego zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym? Kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali na następujące okoliczności: niewystarczającą liczbę dobrych praktyk; brak kadry, która miałaby wiedzę i doświadczenie w realizacji takich projektów; niskie zainteresowanie projektami ze strony partnerów prywatnych; niestabilność prawa lub niespójne, niejasne przepisy; ale również: brak wiedzy o PPP organów wykonawczych i uchwałodawczych gmin oraz mieszkańców, co z kolei wymagało przekonania ich o zasadności wykonania zadania w formule PPP, ponieważ przez wielu projekty nieopatrznie były utożsamiane z prywatyzacją usług publicznych; na koniec, przy najmniejszym odsetku respondentów, zła sława i stereotypy dotyczące PPP.

Wyjaśnienia te należy oczywiście obdarzyć pewnym komentarzem. Proszę mieć bowiem na uwadze, że informacje przekazywane przez kierowników JST bazowały głównie na doświadczeniach z etapu przygotowania tych projektów i że nasza kontrola obejmowała lata 2016–2019. Doświadczenia te często sięgają lat 2014–2015. Znowu mówię to w kontekście polityki rządu w zakresie rozwoju rynku PPP, której lektura wskazuje na to, że wszystkie negatywne okoliczności na dzień dzisiejszy zostały zdiagnozowane. Zadania przypisane w tej polityce korespondują natomiast – czy też w sposób zdecydowany ograniczają ryzyko wystąpienia tych okoliczności.

Drugim istotnym ustaleniem jest fakt, że główną przesłankę korzystania z PPP stanowił brak środków finansowych. Z jednej strony pozwalało to gminom na realizację projektów, które w innej sytuacji nie mogłyby zostać wykonane, natomiast z drugiej strony oznaczało przywiązywanie wagi do innych potencjalnych korzyści płynących z PPP, wynikających czy to z doświadczeń krajowych, czy przede wszystkim z doświadczeń międzynarodowych. Te korzyści to na przykład racjonalne rozłożenie ryzyka i optymalny podział zadań pomiędzy partnerami, szybsza i sprawniejsza realizacja przedsięwzięć, a także zapewnienie lepszej jakości świadczonych usług. Dlaczego? Ponieważ jest to związane z tym, że partner prywatny jest wynagradzany po zakończeniu budowy infrastruktury i na podstawie jakości świadczonych usług z jej wykorzystaniem.

Proszę państwa, jeśli chodzi o przygotowanie przedsięwzięć do realizacji, wyniki kontroli wskazują, że na ogół przygotowanie odbywało się prawidłowo. Kontrolowane jednostki w sposób rzetelny identyfikowały potrzeby i możliwości realizacji zadań publicznych w formule PPP.

Zidentyfikowaliśmy trzy negatywne przypadki. Posłużę się jednym przykładem. Jedna z gmin z województwa śląskiego wszczęła postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy projektu polegającego na utworzeniu regionalnej instalacji przetwarzania odpadów pomimo tego, że nie zakończono prac nad aktualizacją planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego. W efekcie w sytuacji, kiedy projekt ten nie znalazł się w planie, zaprzestano realizacji projektu. Negatywną wymierną konsekwencją tego faktu jest to, że wcześniej jednostka ta na przygotowanie tego projektu poniosła wydatki w wysokości 190 tys. zł. W chwili obecnej pieniądze są praktycznie nie do odzyskania.

Jeżeli chodzi o prowadzenie analiz przedrealizacyjnych, wszystkie jednostki przygotowywały takie analizy we własnym zakresie bądź we współpracy z partnerami zewnętrznymi. Zakres analiz był różny i był uzależniony od charakteru danego projektu, od zakresu przedsięwzięcia. Również tutaj w pięciu sytuacjach zidentyfikowaliśmy negatywne konsekwencje nierzetelnych czy też niekompletnych analiz.

Znowu posłużę się przykładem. W Rudzie Śląskiej nie sfinalizowano projektu, który miał polegać na budowie i zarządzaniu mieszkaniami komunalnymi, ze względu na nierzetelnie dokonaną analizę ryzyka. Na partnera prywatnego próbowano przerzucić 30 zidentyfikowanych ryzyk, w tym tak trudne do zarządzania ryzyko „siły wyższej", a także wszystkie inne ryzyka nienazwane. Czym to skutkowało? Żaden partner prywatny nie zgłosił się do realizacji tego projektu.

Z kolei fundacja ZOO w Krakowie w sposób nierzetelny przygotowała dokumentację projektową, co skutkowało powstaniem już na etapie budowy sporu cywilnoprawnego, który do dzisiaj toczy się przed sądem w Krakowie. Przedmiotem tego projektu była budowa miejsc parkingowych.

Proszę państwa, jeśli chodzi o wybór partnerów prywatnych, zdecydowana większość postępowań była prowadzona prawidłowo, czyli zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych bądź też zgodnie z ustawą o koncesji. Stwierdziliśmy nieprawidłowości w czterech przypadkach, przy czym w dwóch miały one charakter wyłącznie formalny.

Tak jak wspominałem, kolejnym etapem naszych analiz były analizy umów o PPP pod kątem zabezpieczenia interesów podmiotów publicznych. W czterech umowach stwierdziliśmy, że nie w pełni zabezpieczono interes tych podmiotów. Na czym to polegało? Na nieprecyzyjnym określeniu przedmiotu umowy – to jest właśnie sytuacja ZOO, o której mówiłem przed chwilą – na określeniu w umowie prawa, a nie obowiązku nakładania kar umownych na partnera prywatnego w przypadku niewywiązywania się przez niego z warunków umowy – na marginesie dodam, że w trakcie realizacji tego projektu

partner prywatny skwapliwie skorzystał z tych zapisów i strona publiczna nie naliczyła kar umownych pomimo wystąpienia przesłanek do ich naliczenia – i na nieokreślaniu terminów przedkładania przez partnera prywatnego sprawozdań/raportów z wykonywanych prac. Wbrew pozorom ta ostatnia nieprawidłowość nie ma charakteru formalnego. Ze względu na charakter naszych projektów niejednokrotnie raport przedstawiany przez partnera prywatnego był głównym, jeśli nie jedynym, źródłem informacji na temat tego, jak partner prywatny wywiązuje się ze swoich zadań.

Proszę państwa, powiem teraz o etapie budowlanym, etapie inwestycyjnym. Prace na etapie projektowania, budowy lub modernizacji obiektów wykonywane były, poza nielicznymi wyjątkami, terminowo i w zakresie przewidzianym w umowach. Widać tu doświadczenie podmiotów publicznych w realizacji projektów inwestycyjnych. Identyfikowaliśmy nieliczne przypadki opóźnień na przykład w przekazywaniu dokumentacji projektowej bądź też opóźnień w modernizacji części z dużej grupy obiektów, które wymagały termomodernizacji. Nieprawidłowości te nie są charakterystyczne dla obiektów PPP. One są charakterystyczne okresowo, stwierdzane przez Izbę dla procesu inwestycyjnego jako takiego.

Gorzej sytuacja wyglądała na etapie operacyjnym. To jest ten etap, kiedy już zakończyliśmy budowę lub modernizację obiektów, partnerzy prywatni realizują usługę publiczną, muszą wywiązywać się z obowiązków określonych w umowie. Proszę państwa, co stwierdziliśmy tutaj: nieprzedkładanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy – tutaj chciałbym wtrącić, że w wyniku naszej kontroli, po zakończeniu naszej kontroli podmiot publiczny naliczył z tego tytułu karę umowną partnerowi prywatnemu i potrącił z wynagrodzenia dla partnera prywatnego kwotę ponad 400 tys. zł – nieprzedkładanie sprawozdań/raportów ze sposobu realizacji umów bądź przedkładanie ich w sposób nierzetelny czy też przedkładanie raportów niekompletnych.

Najistotniejsza nieprawidłowość dotyczyła natomiast fundacji ZOO w Krakowie. Otóż w wyniku sporu z partnerami, o którym wcześniej wspominałem, na dzień 25 listopada 2019 r. łączna kwota zaległości – ponieważ partner prywatny przestał wypłacać środki na rzecz podmiotu publicznego – wynosiła ponad 210 tys. zł.

Proszę państwa, jednym z kluczowych ustaleń naszej kontroli jest to, iż podmioty publiczne nie tworzyły spójnych i skutecznych systemów zarządzania przedsięwzięciami PPP, szczególnie na etapie operacyjnym. Można odnieść wrażenie, że nie wszystkie jednostki były świadome różnic pomiędzy realizacją zadania w formule PPP, a tym klasycznym modelem, na przykład na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych. Podstawowa różnica polega na tym, że umowa partnerstwa publicznego trwa jeszcze wiele lat po zakończeniu etapu budowy czy modernizacji – 10, 15 czy 20 lat.

Stwierdziliśmy, że w nielicznych jednostkach – tutaj wyróżniał się Płock – nie tworzono rozwiązań instytucjonalnych, na przykład zespołów do spraw zarządzania projektami, a także nie wprowadzono mechanizmów proceduralnych. To z kolei miało negatywny wpływ na osiąganie celów zarządzania tymi projektami. Celami tymi jest upewnienie się, że usługi są dostarczane nieprzerwanie, ich jakość jest zgodna z wymaganiami zawartymi w umowie, opłaty na rzecz partnera prywatnego są dokonywane zgodnie z kontraktem, przydzielone odpowiedzialności i ryzyka są respektowane w praktyce przez obie strony.

Czym to z kolei skutkowało? Proszę państwa, skutkowało to nierzetelną weryfikacją raportów partnerów prywatnych, nienaliczaniem kar umownych, o tych sytuacjach już wspominałem, czy też nieegzekwowaniem od partnerów prywatnych wszystkich obowiązków wynikających z umów. Znowu posłużę się przykładem. W Raciborzu gmina nie naliczyła kar umownych w wysokości 890 tys. zł pomimo tego, że partner, który prowadził składowisko odpadów, cyklicznie w poszczególnych miesiącach kolejnych lat przekraczał maksymalne limity dopuszczalnej ilości odpadów, jakie mogły być składowane na tym składowisku.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o podstawowe efekty projektów PPP, 14 z 15 badanych przez nas projektów zakończyło się sukcesem. To oznacza, że budowa lub modernizacja została zakończona, a przedsięwzięcia te znajdowały się na etapie operacyjnym, w którym partnerzy prywatni lub koncesjonariusze utrzymywali infrastrukturę i zarządzali

nią, oczywiście równocześnie otrzymując wynagrodzenie od podmiotów publicznych lub użytkowników infrastruktury. W jednym przypadku w trakcie kontroli NIK partner zrezygnował z realizacji umowy, jako argument podając, że umowa jest dla niego nieatrakcyjna ekonomicznie.

Na 15 przedsięwzięć w 6 przypadkach nie osiągano parametrów jakościowych i ilościowych określonych w umowach. O jakich parametrach mówimy? Na przykład w projekcie termomodernizacji parametr ten określa ilość energii elektrycznej czy też zużycia gazu, jaką można osiągnąć w wyniku zrealizowanej umowy. Na szczęście konstrukcja umów PPP, która łączy wynagrodzenie partnera prywatnego z jakością świadczonych usług, skutkowała tym, że w czterech sytuacjach podmioty publiczne dochodziły należności, natomiast w dwóch, o których już państwu wspomniałem, czyli w gminach Racibórz i Karczew, kary umowne nie były dochodzone. Według wyliczeń kontrolerów potencjalna wielkość kar, których można dochodzić, wyniosła 981 tys. zł na dzień zakończenia kontroli.

Proszę państwa, jeśli chodzi o ocenę ogólną, główne tezy oceny ogólnej bazują na tych ustaleniach, które państwu przedstawiłem. Wymienię trzy z nich. Finalnie NIK pozytywnie oceniła wybór formuły PPP do realizacji zadań publicznych przez skontrolowane JST – skala tak realizowanych zadań była jednak niewielka. W większości przypadków przedsięwzięcia PPP były przygotowywane i realizowane prawidłowo i skutecznie. Najsłabszym ogniwem tego procesu było zarządzanie przedsięwzięciami na etapie operacyjnym, gdzie wystąpiło najwięcej nieprawidłowości. Ostatnia istotna teza jest taka: umowy PPP zabezpieczały podmioty publiczne przed negatywnymi konsekwencjami nieosiągania zakładanych w nich parametrów, jednak dwie skontrolowane jednostki nie podejmowały działań przewidzianych w tych sytuacjach.

Jeśli chodzi o wnioski i rekomendacje, kierowaliśmy je do dwóch grup adresatów. Przede wszystkim do kierowników JST, a rekomendacje do ministra funduszy i polityki regionalnej. Były dwie rekomendacje. Pierwsza z nich dotyczyła opracowania wytycznych lub szkoleń dotyczących zarządzania umowami, w szczególności na etapie operacyjnym. Druga dotyczyła rozważenia przeprowadzenia okresowej ewaluacji polityki rządu w zakresie rozwoju PPP. Z informacji, jakie uzyskaliśmy z ministerstwa po przesłaniu naszej informacji o wynikach kontroli, wynika, że wnioski te zostały już zrealizowane bądź też są w trakcie realizacji. Serdecznie państwu dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, czy to jest całość? Dziękuję. Czy pan prezes chciał jeszcze uzupełnić?

Wiceprezes NIK Tadeusz Dziuba:

Panie przewodniczący, bardzo dziękuję, referat był obszerny i wyczerpujący.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję. W tej sytuacji głos oddałbym panu ministrowi Waldemarowi Budzie jako przedstawicielowi Rady Ministrów. Proszę uprzejmie.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej Waldemar Buda:

Panie prezesie, panie przewodniczący, szanowni panowie posłowie, szanowne panie posłanki, szanowni państwo, raport jest nam znany. W dużej mierze był przygotowywany przy naszych relacjach, kontaktach i rozmowach roboczych. Oczywiście on oddaje sytuację, z jaką mamy do czynienia w tej dziedzinie, branży, segmencie.

Z jednej strony zrobiliśmy sporo, a z drugiej strony jako organ, który jest jednostką wiodącą w zakresie PPP, mamy rolę taką, że jesteśmy w stanie zachęcać i stymulować rozwój rynku, nie mając narzędzi, które pozwalałyby wymuszać czy też w jakiś sposób koordynować liczbę czy też konkretny popyt na tego rodzaju mechanizm przy inwestycjach publicznych. W związku z tym z jednej strony przyjmujemy te informacje jako informacje rzetelne i prawidłowe, że przede wszystkim projekty, które udało się zrealizować, były realizowane prawidłowo, z drugiej zaś strony zgadzamy się z tym, że wszyscy chcemy, żeby tych projektów było więcej, by można było tę analizę robić na dużo szerszym materiale, niż możemy to robić dzisiaj.

Postęp oczywiście jest, bo tak jak było wskazane, były momenty, w których takich umów w ogóle nie zawierano, były momenty, w których zawierano ich kilka, a dzisiaj mamy już zupełnie inną skalę. Cały czas jest dla nas wyzwaniem to, żeby to poprawiać. Bardzo więc dziękuję, bo każda taka kontrola… Chociaż ta kontrola i wyniki opisane w tak rzetelny sposób trochę odkłamują pewne sytuacje narosłe wokół partnerstwa publiczno-prywatnego i pokazują przykłady nawet małych samorządów, którym się udało. To też jest wizytówka tego, żeby się tego nie bać i wiedzieć, że przy tak rzetelnym podejściu nawet kontrola NIK może odbić się tylko pozytywnie.

W związku z tym dziękujemy za tę kontrolę. Dla nas wytyczne w zakresie chociażby koordynacji i analizy wykonywania umów czy też szkolenia w tym zakresie to jest naturalna kolej rzeczy. Będziemy to robić i będziemy też nakłaniać wszystkie samorządy do tego, żeby poszukując jakości i efektywności w inwestycjach publicznych, angażowały ten mechanizm do inwestycji publicznych. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję uprzejmie. Czy jeszcze ktoś z przedstawicieli administracji rządowej chciał zabrać głos? W tym momencie nie ma. Otwieram dyskusję wśród posłów. Szanowni państwo, czy ktoś zgłosił się do głosu? Czy ktoś z obecnych na sali posłów chciałby zabrać głos na ten temat? W tej sytuacji czy ktoś z przedstawicieli korporacji samorządowych chciałby zabrać głos? Pytam, bo są z nami – połączeni przez media elektroniczne – prezes Unii Miasteczek Polskich i przedstawiciel Związku Powiatów Polskich. Zapraszam do dyskusji. Czy ktoś z państwa się zgłasza? O głos prosi pani Bernadeta Skóbel, kierownik Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich. Zapraszam, pani Bernadeto, proszę uprzejmie.

Kierownik Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich Bernadeta Skóbel:

Bardzo dziękuję. Jeżeli chodzi o wyniki kontroli, chciałabym odnieść się do dwóch kwestii. Pierwsza to sposób sporządzenia samej informacji zbiorczej. Powiem w ten sposób. Zdaję sobie sprawę z tego, jak sporządzane są wyniki kontroli NIK. Zawsze jest część związana z syntezą wyników kontroli, która w zbiorczy sposób pokazuje najważniejsze kwestie, które są przedstawione w wynikach kontroli, natomiast później jest analiza bardziej szczegółowa. Z punktu widzenia odbioru tych informacji bardzo często jest tak, że osoby – mówię tutaj zarówno o mediach, jak i o przedstawicielach JST – bardzo często ograniczają się do części, która jest ujęta w syntezie wyników kontroli.

W syntezie wyników kontroli możemy przeczytać na przykład taki fragment: „Jedynie w przypadku 5 z 20 badanych w tym zakresie przedsięwzięć podmiot publiczny sporządził ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia”. W tym punkcie zupełnie pomija się fakt, że obowiązek został nałożony na podmioty realizujące przedsięwzięcia PPP dopiero we wrześniu 2018 r., natomiast kontrola obejmowała oczywiście okresy wcześniejsze. Później oczywiście jest to wyjaśnione w części bardziej szczegółowej, natomiast gdyby ktoś poprzestał na analizie tylko tego fragmentu, można byłoby dojść do błędnego przekonania, że JST, które były objęte przedmiotem kontroli, naruszyły przepisy prawa, a tak nie było.

Pojawiają się również sugestie odwołujące się do wytycznych, jakie ministerstwo opracowało w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP, wiążąc to również z pewnymi uchybieniami, które popełniły kontrolowane JST. Dopiero między wierszami w części szczegółowej można wyczytać, że te wytyczne pojawiły się dopiero w 2018 r., natomiast kontrolowane JST podjęły realizację przedsięwzięć, które były kontrolowane, w okresie wcześniejszym. Trudno więc stosować wytyczne, jeżeli wcześniej, w momencie podejmowania decyzji o realizacji przedsięwzięcia, a nawet w trakcie podejmowania działań, wytycznych jeszcze nie było.

Odniosę się do bardziej szczegółowych wyników. Naszą szczególną uwagę zwróciła gmina Karczew, która została potraktowana przez NIK w dosyć ostry sposób. Zupełnie natomiast pominięto to, że było to jedno z pierwszych przedsięwzięć w zakresie termomodernizacji realizowanych w formule PPP. Prawda jest taka, że tym, którzy realizują pewne zadania w sposób niestandardowy, na początku zawsze jest trudniej. Nawet

w wydźwięku kontroli w ogóle pominięto to, że na pewno łatwiej jest realizować pewne przedsięwzięcia i nie popełniać błędów tym, którzy naśladują dobre praktyki, a nie tym, którzy te dobre praktyki dopiero tworzą.

Tak jak mówię, nie mam zastrzeżeń do całości tego dokumentu, dlatego że pewne informacje zostały wyłuszczone. Zgadzam się z tym, że tego typu kontrole powinny być prowadzone, natomiast, jak mówię, wydaje mi się, że przy samym formułowaniu syntezy i wyników kontroli powinno się jednak w bardziej jasny sposób wskazać, że w danym zakresie JST mogły postąpić zgodnie z wytycznymi czy z prawem, które w danym okresie miały lub powinny stosować.

Odnosząc się natomiast do kwestii związanej z liczbą tego typu przedsięwzięć, powiem w ten sposób. Pewnie w niektórych obszarach otoczenie prawne nie sprzyja temu, żeby podejmować tego typu inwestycje. Podam przykład ochrony zdrowia i przedsięwzięć PPP chociażby w zakresie szpitalnictwa. Mamy jeden projekt PPP, który dotyczy budowy szpitala, który został w Polsce zrealizowany. Od podmiotu, który realizował to przedsięwzięcie, wiem, że dzisiaj nie podjęliby decyzji, że idą do realizacji tego przedsięwzięcia w takiej formule.

Jeśli natomiast popatrzeć na doświadczenia międzynarodowe, okaże się, że na przykład w Kanadzie tego typu projektów zostało zrealizowanych ponad 100. Wybudowano ponad 100 szpitali w formule PPP, odnowiono zasoby, jakimi dysponuje sektor ochrony zdrowia. Zwracam na to uwagę, dlatego że tam sektor ochrony zdrowia też ma przede wszystkim publiczny charakter. U nas jest to bardzo trudne do realizacji, dlatego że problemem nie jest ustawa o PPP, a otoczenie prawne, sektorowe związane z realizacją określonych inwestycji. Wydaje mi się więc, że należałoby szerzej popatrzeć na problem, dlaczego w pewnych obszarach rzadko korzysta się z możliwości realizacji danego przedsięwzięcia w takiej formule. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Pani kierownik, bardzo dziękuję za ciekawą wypowiedź, szczególnie za kolejne ciekawe uwagi związane z wnioskami, dotyczące otoczenia prawnego – innego w różnorodnych obszarach funkcjonującej u nas rzeczywistości społecznej i administracyjnej. Czy ze strony społecznej jeszcze ktoś z państwa chciał zabrać głos? Nie widzę. Czy ktoś z przedstawicieli chciał coś jeszcze dopowiedzieć? Nie.

Szanowni państwo, podsumowując, pozwolę sobie powiedzieć tyle, że bardzo ważną rzeczą w formule PPP jest to, aby przezwyciężyć stereotypy wywodzące się z ogólnokrajowych złych doświadczeń niektórych naszych przedsięwzięć związanych jeszcze z czasami przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Patrząc na pana prezesa Tadeusza Dziubę, mam tu na myśli na przykład autostradę A2, po której jeździ z Warszawy do Poznania, jeżeli się przemieszcza, i jeszcze odcinek Wielkopolski, i jeszcze inne tego rodzaju doświadczenia.

Jest możliwe, aby w obszar usług publicznych wchodził partner prywatny, zwłaszcza wtedy, kiedy z różnych względów, chociażby z powodu zadłużenia w kilku innych obszarach, samorządowi zaczyna brakować pieniędzy. Wtedy formuła PPP może okazać się ciekawa. Bardzo ważnymi etapami jest etap przygotowania samego projektu, dalej etap wyboru solidnego partnera. Potem realizacja i operacyjność wynikają zwłaszcza z dwóch pierwszych etapów, które są kluczowe na etapie przygotowań.

Mówię jako członek Komisji Infrastruktury. Jest tak, że dużą drogę szybkiego ruchu najszybciej buduje się przez osiem lat, przeciętnie przez dziesięć lat, ale około pięciu lat trwa etap przygotowań projektowych, a potem przetarg, który trwa od pół roku do roku, czasem ciągnie się dwa lata. Szanowni państwo, samo wykonanie to są dwa, trzy sezony, w zależności od odcinka i jego trudności, ale etap przygotowań jest tutaj kluczowy i najważniejszy. Do tego samorządy muszą mieć spełnione przynajmniej dwie rzeczy: otoczenie prawne w danych obszarach rzeczywistości społeczno-gospodarczej z jednej strony – panu ministrowi rekomenduję przyjrzenie się różnym sferom, dlatego że wnioski i konkluzje wynikające z tej kontroli są cenne – a z drugiej strony doświadczone i wykwalifikowane kadry, które muszą odważnie wejść, ale jednocześnie muszą być kompetentne

w ocenie całego procesu przygotowawczego i potem operacjonalizacji, nie tylko realizacji, ale też oceny wykonywania danego projektu.

Szanowni państwo, skoro nie ma już uwag, wszystkim z państwa, którzy są obecni tutaj na sali, łączą się z nami przez łącza elektroniczne, jak i partnerom społecznym, przedstawicielom ministerstw, w szczególności panu ministrowi, panu prezesowi – bardzo dziękuję za udział. Kończymy to posiedzenie Komisji, zwracając jeszcze uwagę, że protokół posiedzenia Komisji z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Bardzo uprzejmie dziękuję za udział.